

NATURA JURIDICĂ A RAPORTULUI DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

THE LEGAL NATURE OF SOCIAL ASSISTANCE

Ana SACARA,
doctorandă,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

SUMMARY

This article contains a comprehensive analysis of the legal report elements of social assistance. In this context, an extensive research was done on their characteristic features under the appearance of these social relations. The legal status of the subject's categories of the social assistance institution and their defining features were highlighted, as well as the system of social benefits that constitute the object of the legal report of social assistance.

Keywords: legal relationship, social assistance, subjects, social benefit.

Raportul juridic de drept reprezintă relația socială care cade sub incidența normei juridice sau care este reglementată de ea, în cadrul căreia participanții apar ca titulari de drepturi și de obligații reciproce prin realizarea cărora se realizează scopul normei juridice [2, p. 357]. Prin raporturi juridice de asistență socială înțelegem relațiile sociale născute în urma survenirii riscurilor sociale neasigurate între stat, reprezentat de organele competente și persoanele fizice sau familiile care se află în situații de dificultate. Autorii ruși definesc raporturile juridice de asistență socială ca relații sociale-obligatorii, în care un subiect, persoana fizică sau familia are dreptul să ceară, de la al doilea subiect, instituțiile de stat, asistență socială în condițiile și modalitatea prevăzută de lege [22]. Caracteristicile raporturilor juridice de asistență socială sunt reglementate exclusiv prin lege. Subiecții acestor raporturi sunt persoanele fizice aflate în nevoie, pe de o parte, și statul prin organele sale specializate, pe de altă parte. În conținutul lor intră dreptul persoanelor asistate de a primi prestațiile în bani sau în natură stabilite de lege, precum și obligația organelor specializate ale statului de a le acorda. De regulă, prestațiile au un quantum forfetar și ele nu sunt în mod obligatoriu succesive ca cele de asigurări sociale [16]. Teoreticianul Athanasie A. evidențiază următoarele trăsături definitorii a raporturilor juridice de asistență socială: sunt reglementate exclusive prin lege; subiecții lor sunt persoanele fizice aflate în nevoie, pe de o parte și statul, prin organismele sale specializate, pe de altă parte; în conținutul acestor raporturi intră dreptul persoanelor asistate social de a primi prestațiile în bani sau natură stabilite de lege precum și obligația organelor specializate ale statului de a le acorda; au un quantum forfetar și ele nu sunt în mod obligatoriu succesive ca cele de asigurări sociale [1, p. 12]. Temeiul apariției raportului juridic de asistență socială sunt acele evenimente, considerate drept riscuri sociale ca: dizabilitate, bătrânețe, deces, pierderea întreținătorului, maternitate etc. Anume apariția acestor evenimente acordă persoanei dreptul de a pretinde la prestații bănești și servicii sociale prevăzute de legislația în domeniu.

Definiția legală a riscului social este prevăzută în art. 1 al Legii Republicii Moldova cu privire la asistență socială, care prin risc social desemnează „*pericolul pentru persoană sau familie de a fi afectată de consecințele economice negative ale pierderii potențialului fizic, statutului ocupațional sau social (boală, accident, dizabilitate, îmbătrânire, deces, maternitate, șomaj, inadaptare socială, etc.)*” [12]. Riscurile sociale sunt acele evenimente mai mult sau mai puțin previzibile, legate de condiția umană și de desfășurarea vieții, modificând nevoile individului și familiei sale. O parte din riscurile sociale care intră în sfera mai largă a conceptului de securitate socială, sunt specifice domeniului asigurărilor sociale, iar altele, asistenței sociale [21, p. 108].

Doctrinarii ruși definesc, riscul social ca fiind acel eveniment posibil, a cărui survenire, de regulă, duce la pierderea totală sau parțială a capacității de muncă, rezultată cu pierderea salariului, majorarea cheltuielilor pentru întreținerea copiilor sau altor membri ai familiei incapabili de muncă, necesitatea asistenței medicale sau altor servicii sociale [23, p. 493]. Doctrinarul român Ticlea Alexandru, definește riscul social ca acel eveniment care are incidență comună asupra situației

economice a indivizilor prin diminuarea veniturilor sau, invers, prin creșterea cheltuielilor [20, p. 5]. Convenția OIM nr.102 (1952) cu privire la securitate socială (standarde minime) enumeră evenimentele care sunt calificate drept riscuri sociale: boală, maternitate, accident de muncă, boală profesională, șomaj, invaliditate, bătrânețe, deces [5].

Doctrinariii ruși E. Maciuliskaia, C. Dobromislov menționează, că trăsăturile distinctive, care ne permit să calificăm anumite evenimente drept riscuri sociale, sunt: condiționarea de către sistemul economic și de către organizarea socială a muncii; consecințele de natură economică, rezultate din pierderea surselor de venit sau survenirea unor cheltuieli suplimentare; interesul din partea statului și a societății de a neutraliza și preveni consecințele survenirii acestor riscuri [24, p. 13]. Caracteristic pentru riscurile sociale este faptul că persoana-familia nu poate anihila independent efectele survenirii lor, fiindcă sunt generate de condiții obiective de natură social-economică și sunt dependente de activitatea de muncă [14]. Din punct de vedere structural raportul juridic de asistență socială conexează trei elemente: subiecții, obiectul și conținutul.

Obiectul raporturilor de asistență socială constituie conduita pe care o au părțile, la stabilirea dreptului la acordarea unui tip de asistență socială. Asistența socială acordându-se sub formă de servicii sociale (servicii primare prestate la domiciliu, servicii specializate și de înaltă specializare prestate în instituții rezidențiale, etc.), prestații sociale (compensații, alocații, indemnizații, ajutor social, etc.), sau de altă natură (cantine de ajutor social, ajutoare umanitare, etc.). Obiectul raportului de asistență socială constă în acordarea unor prestații suplimentare, prin excelență noncontributive (spre deosebire de beneficiile de asigurări sociale) al căror scop este acela de a asigura un venit minim garantat necesar susținerii unui trai decent. Prestațiile de asistență socială au un quantum forfetar și nu sunt în mod obligatoriu succesive, ca cele de asigurări sociale.

Asistența socială se acordă sub formă de servicii sociale și prestații sociale. Prestațiile sociale sunt acele măsuri de redistribuire financiară acordate persoanelor sau familiilor în funcție de nevoile și după, caz, veniturile acestora [21, p. 99]. Prestațiile sociale reprezintă niște beneficii necontributorii de asistență socială (în bani sau natură). Beneficiile necontributorii sunt niște venituri, câștiguri care se acordă fără plata unei contribuții prealabile și se finanțează de la bugetul de stat, tuturor cetățenilor [19]. Legiuitorul român definește prestații sociale ca o formă de sprijin care răspunde unei game largi de nevoi sociale și acoperă atât drepturile universale, cât și prestații care se acordă într-o situație de dificultate, vulnerabilitate ori dependență. Sistemul prestațiilor sociale din R. Moldova cuprinde: compensații, alocații, indemnizații, ajutor social, material și de altă natură. Principalele criterii pe baza cărora se acordă prestațiile sociale sunt următoarele: evaluarea contextului familial; veniturile solicitantului sau a familiei acestuia; condițiile de locuire; starea de sănătate și gradul de dependență. Subiecți ai raportului juridic de asistență socială sunt participanții la aceste raporturi, deținători ai capacității juridice la un anumit tip de asistență socială [15, p. 58]. Raporturile date, sunt raporturile bilaterale, în cadrul cărora unul dintre subiecți este statul, în persoana organelor competente, iar al doilea subiect este persoana fizică sau familia sa. Autorii ruși menționează că subiecții raportului juridic de asistență socială este persoana fizică care se află în situație de dificultate pe de o parte, și pe de altă parte organele de asistență socială [22]. Asistența socială se acordă tuturor cetățenilor indiferent de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, etc.

Situația de dificultate - este starea persoanei care, din cauza pierderii independenței fizice, psihice sau intelectuale, are nevoie de asistență socială pentru îndeplinirea funcțiilor curente de importanță vitală [22]. Legiuitorul român definește situația de dificultate, ca situația în care se află o persoană care, la un moment dat, pe parcursul ciclului de viață, din cauze socioeconomice, de sănătate și/sau care rezultă din mediul social de viață dezavantajat, și-a pierdut sau limitat propriile capacități de integrare socială, în situații de dificultate se pot afla familii, grupuri de persoane și comunități, ca urmare a afectării majorității membrilor lor [13]. Legiuitorul moldav în art. 5 al Legii R. Moldova cu privire la asistență socială prevede, că normele legii menționate se aplică cetățenilor RM și străinilor specificați la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 274 din 27.12.2011 privind intrarea străinilor în Republica Moldova. În legislația RM nu vom găsi vre-o limitare a dreptului la asistență socială de stat. Cea mai importantă condiție a stabilirii dreptului la asistență socială este aflarea cetățenilor în nevoie socială și necesitatea unui suport financiar suplimentar din partea instituțiilor de stat prin mecanisme prevăzute de legislația în domeniu.

Articolul 19 din Constituția R. Moldova prevede „Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege” [4]. Analizând norma dată putem conchide că străinii au acces la sistemul național de asistență socială în aceleași condiții ca și cetățenii RM. Normele date reies din convențiile internaționale la care RM este parte. Conform art. 25 al Declarației Universale a Drepturilor Omului care prevede că: orice persoană are

dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa [7].

Articolul 11 al Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale prevede „Statele recunosc dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa inclusiv hrană, îmbrăcăminte și locuință suficiente, precum și la îmbunătățire continuă a condițiilor sale de viață [18]. La nivel European, în Carta Socială Europeană (art.13) se prevede obligația statelor de a asigura ca fiecare cetățean să poată obține, prin servicii competente cu caracter public sau privat, orice sfat și orice ajutor personal necesar pentru a preveni, îndepărta sau atenua starea de nevoie de ordin personal și de ordin familial [3], obligând statele să aplice normele acestui articol pe picior de egalitate cu cetățenii lor, cetățenilor celorlalte părți, care se află în mod egal pe teritoriul lor, în conformitate cu obligațiile pe care părțile și le asumă în virtutea Convenției europene de asistență socială și medicală, semnată la Paris la 11 decembrie 1953 [6]. Analizând articolele sus-menționate putem evidenția că de dreptul la asistență socială se bucură atât cetățenii RM, cât și cetățenii străini (care sunt titulari ai dreptului de ședere provizorie în scop de: reîntregire a familiei, muncă, studii, activități umanitare sau religioase sau sunt titulari ai dreptului de ședere permanent) și celor cărui li s-a recunoscut statutul de apatrid pe teritoriul Republicii Moldova. Așadar, raportul juridic de asistență socială este bilateral, în care al doilea subiect este întotdeauna statul, în persoana organelor competente, care au atribuții și responsabilități în domeniul asistenței sociale.

Cea mai importantă instituție de stat cu competențe în domeniul asistenței sociale este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, menirea principală a acestei instituții este de a implementa politicile sociale în condițiile actuale de viață, prin aplicarea de noi formule de protecție socială a persoanelor social dezavantajate, noi instrumente de intervenție a politicilor sociale și realizarea reformelor social-economice cu implicarea activă a societății prin informare, dialog și consultare. Prin Hotărârea Guvernului nr.1263 din 18.11.2016 a fost instituită Agenția Națională Asistență Socială cu scopul de a îmbunătăți calitatea acordării asistenței sociale, prin aplicarea corectă și unitară a legislației în domeniu. Instituția dată elaborează cadrul metodologic pentru implementarea unitară a legislației în domeniul asistenței sociale; gestionează activitatea instituțiilor de asistență socială și de reabilitare/recuperare; facilitează procesul de consolidare a capacităților profesionale ale personalului din sistemul de asistență socială [11]. La nivel național o altă instituție cu funcții de control în domeniul asistenței sociale este Inspekția Socială, care are abilitatea de a inspecta modul de aplicare corectă și unitară a legilor și a altor acte normative care reglementează acordarea ajutorului social, ajutorului pentru perioada rece a anului și serviciilor sociale, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare; depistează și constată încălcările prevederilor legale, informează organele competente [9]. Un rol aparte îl are și Consiliul Național de Acreditare a prestatorilor de servicii sociale ce este împuternicit să îndeplinească funcții extrem de importante în asigurarea calității prestării serviciilor sociale în Republica Moldova. Cele mai actuale competențe ale instituției sunt: evaluarea calității serviciilor sociale; adoptarea deciziilor cu privire la acreditarea sau neacreditarea prestatorului de servicii sociale, precum și decizii de retragere a certificatului de acreditare; realizează evaluarea inopinată a prestatorului de serviciu social ca urmare a sesizării [10].

În acest context, evidențiem și *Centrele de plasament temporar pentru persoane vârstnice și persoane cu dizabilități*, care sunt recunoscute de asemenea instituții de asistență socială și de reabilitare-recuperare ce oferă servicii de cazare permanentă-temporară. Beneficiarii de servicii sociale sunt persoanele care se află în situații de dificultate și sunt dependente de ajutor terțiar. Scopul centrelor este susținerea beneficiarilor prin îmbunătățirea calității vieții acestora în baza evaluării necesităților. În calitate de exemplu facem referire la:

- Centrul republican de reabilitare a invalizilor, veteranilor muncii și războiului este o instituție publică de asistență socială de plasament temporar și permanent, care prestează servicii socio-medice pentru persoanele vârstnice și persoane adulte cu dizabilități fizice;

- Centrul de plasament temporar pentru copii cu dizabilități (Hincești, Orhei) sunt instituții publice de asistență socială care prestează servicii sociale în regim de plasament copiilor cu dizabilități mintale în scopul recuperării, reabilitării, (re)integrării sociale și familiale a acestora în gestiunea Agenției Naționale Asistență Socială [17];

- Centrul de reabilitare de zi pentru copii cu dizabilități Criuleni reprezintă o instituție publică

care oferă asistență psiho-pedagogică socială copiilor cu cerințe speciale de asistență socială și de reabilitare-recuperare;

- Centrul de plasament temporar pentru copii separați de părinți, Centrul de reabilitare și protecție socială a copiilor aflați în situații de risc Soroca, Taraclia sunt instituții publice de asistență socială, scopul cărora este de a proteja temporar copilul care se află în dificultate, socializarea și integrarea acestuia în familia biologică, extinsă, adoptarea sau substitutivă și în comunitate. În centru sunt îngrijiți și educați copii aflați în dificultate și în situații de risc cu vârste aflate între 3-18 ani;

- Centrul de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane Chișinău este unul dintre cele mai importanți și solicitați prestatori de servicii sociale pentru victimele traficului de ființe umane în Republica Moldova, care acordă următoarea gamă de servicii: consiliere psihologică, suport social, asistență medicală, asistență juridică în procesul de documentare, asistență în procesul de integrare, cazare temporară - de criză, sau plasament pentru lungă durată [8].

Așadar conținutul raportului juridic de asistență socială constituie totalitatea drepturilor, garanțiilor și obligațiilor de care se bucură părțile. Specific pentru aceste raporturi este că părțile nu se află în poziție de subordonare, dar nici pe poziție de egalitate juridică. Dreptul la asistență socială este universal. Constituția R. Moldova stipulează garantarea dreptului la asistență socială ca drept universal, iar legea cu privire la asistență socială reafirmă garantarea acestui drept, dar și a dreptului la informare privind conținutul și modalitățile de acordare a măsurilor și acțiunilor de asistență socială pe tot teritoriul țării. Acest drept este asigurat tuturor cetățenilor naționali cu domiciliul în RM, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială, precum și cetățenii altor state și apatrizii, care au domiciliul sau reședința în Republica Moldova în condițiile legislației naționale și ale tratatelor internaționale la care statul nostru este parte. Statul reprezentat de organele sale specializate apare în calitate de subiect purtător de obligații juridice, care nu poate refuza neîntemeiat acordarea asistenței sociale, iar titularul de drepturi este cetățeanul sau familia, care pot liber cere sau refuza asistarea socială. Persoana fizică este împuternicită legal să dispună de drepturi garantate, iar organul de stat este partea obligată [8].

În **concluzie** remarcăm, că raporturile juridice de asistență socială au o arie de acțiune extinsă, derivată de noțiunea de nevoie socială. Respectiv, asistența socială are o vocație universală, pentru că nevoia odată dovedită, permite accesul tuturor categoriilor de persoane defavorizate (a acelor aflați în situații dificile din punct de vedere material), la prestații ce se acordă în astfel de situații prin prisma legislației în vigoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Athanasiu A. Dreptul securității sociale. București 1996. p. 12.
2. Avornic Gh. Teoria generală a dreptului: Cartier juridic, 2004, p. 357.
3. Carta Socială Europeană – revizuită, adoptată la Strasbourg la 03.05.1996. Ratificată parțial prin Legea nr. 484-XV din 28.09.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 130 din 26.10.2001.
4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (cu modificările ulterioare). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
5. Convenția OIM 102/1952 cu privire la securitatea socială (standarde minime) În: <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Proiecte%20legislative/080408Conv102.pdf>
6. Convenția europeană de asistență socială și medicală, semnată la Paris la 11 decembrie 1953.
7. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la New York la 10.12.1948. Ratificată prin Hotărârea Sovietului Suprem, nr. 217 din 28.07.1990. Tratatate internaționale. Vol. I. Chișinău, 1998.
8. Hotărârea de Guvern nr. 847 din 11.07.2008 cu privire la crearea Centrului de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 127-130, art. 851 din 18.07.2008.
9. Hotărârea Guvernului nr. 802 din 28.10.2011 cu privire la instituirea Inspecției Sociale. publicată: 04.11.2011 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 187-191, art. 881.
10. Hotărârea Guvernului nr. 998 din 28.12.2012 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Consiliului Național de Acreditare a prestatorilor de servicii sociale. publicată: 04.01.2013 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-5, art. 6.

11. Hotărârea Guvernului nr. 1263 din 18.11.2016 din 19.11.2016 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Asistență Socială. Publicată: 25.11.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 405-411, art.1361.
12. Legea cu privire la asistența socială nr. 547 din 25.12.2003. Publicată: 12-03-2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 42-44.
13. Legea cu privire la asistență socială a României nr. 292 din 20 decembrie 2011.
14. Odinokaia I. Riscul social-generatorul raporturilor de protecție socială. Revista națională de drept nr. 7 din 2009.
15. Odinokaia I. Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova. Chișinău, 2010, p. 58.
16. Rebeleanu Adina. Cadrul legislativ în asistența socială în România. Cluj, 2011.
17. Regulamentul-cadru a casei internat pentru copii cu deficiențe mintale, aprobat prin Ordinul nr. 45 din 13.06.2008 al Ministerului Muncii, protecției sociale și familiei.
18. Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale În: <http://hotaricedo.ro/files/files/PACTUL%20INTERNATIONAL%20CU%20PRIVIRE%20LA%20DREPTURILE%20ECONOMICE,%20SOCIALE%20SI%20CULTURALE.pdf>
19. Proca L.. „Ce sunt prestațiile sociale” Revista națională de drept nr. 3 din 2015.
20. Țiclea Al., Georgescu L. Dreptul securității sociale. Universul Juridic, București 2019, p. 5.
21. Țop Dan, Dicționarului de dreptul securității sociale. București 2006. p. 108.
22. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.). - М.: Юстицинформ, 2009. - 636 с.
23. Мачульская Е.Е.. Социальный риск как объективная основа социального обеспечения // Вестник Московского университета, 1999, nr.1, с. 493.
24. Мачульская Е.Е., Добромислов К.В.. Право социального обеспечения: Учебное пособие + Практикум. – Москва: Книжный Мир, 2006, с. 13.